



Le statut des métropoles en France

Guillaume Protière

► To cite this version:

Guillaume Protière. Le statut des métropoles en France. Est Europa : Revue d'études politiques et constitutionnelles, 2012, 2, pp.289-304. hal-00823907

HAL Id: hal-00823907

<https://hal.science/hal-00823907>

Submitted on 26 May 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le statut des métropoles en France
Guillaume Protière, Maître de conférences en droit public
Centre de droit constitutionnel de Lyon

« La France n’a pas suffisamment de grandes villes et elle le paie très cher ».
(Pierre Mauroy)¹

Le contexte de mondialisation, ainsi que la volonté de rendre l’administration locale plus efficace, ont conduit les autorités étatiques à prendre conscience du coût de la faiblesse des villes françaises. Bien que le bilan appelle à être nuancé pour tenir compte de l’ensemble de l’architecture urbaine², force est de constater qu’à l’exception de Paris, la France ne compte aucune ville parmi les treize principales métropoles européennes³. Deux raisons principales peuvent être avancées pour expliquer cette situation. La centralisation historique française a conduit à entraver le développement des pôles urbains provinciaux et à renforcer le Centre, les fonctions politiques, sociales et économiques se regroupant à proximité des lieux de pouvoir. Ensuite, la conjonction du très fort émiettement communal français et du principe de l’uniformité statutaire des communes, a renforcé la difficile émergence des villes. À de très rares exceptions (Paris, Lyon et Marseille⁴), les grandes villes sont en effet régies par le même statut que les autres communes⁵. « En ne permettant pas à la ville de devenir autre chose qu’une commune ou qu’une addition de communes, l’ordre juridique en perturbe le développement. Non seulement il l’a fait prisonnière de vieux découpages administratifs désormais privés de sens, mais il retarde encore l’institutionnalisation des territoires fonctionnels que les pratiques urbaines génèrent »⁶.

Face à cela, les pouvoirs publics étatiques ne sont pas restés sans (ré)agir. Dès les années 1960⁷, une politique de promotion de métropoles d’équilibre est engagée afin de favoriser l’émergence de métropoles régionales. Dans la continuité de cette politique, un statut spécial est accordé à Paris⁸ et les premières communautés urbaines⁹ sont instituées pour résoudre « le problème urgent du statut des grandes agglomérations “multicommunales” de la province française »¹⁰. Plus récemment, le législateur a développé d’autres statuts pour les villes¹¹, créant d’abord des communautés de ville¹², marquées par un échec cuisant, puis des communautés d’agglomération¹³. L’ensemble de ces dispositifs a sans conteste permis la constitution d’un réseau de villes moyennes et de métropoles régionales. Or, si celles-ci étaient adaptées à une politique d’aménagement du territoire développée dans le cadre d’un État centralisé qui se rééquilibre, elles ne semblent pas permettre aux villes françaises de peser dans la concurrence européenne et mondiale à laquelle se

¹ In D. Perben, *Imaginer les métropoles d’avenir*, Rapport d’information, Assemblée nationale, janvier 2008, p. 3.

² *Ibid.*, p. 30.

³ *Ibid.*

⁴ L. n° 82-1169 du 31 décembre 1982, *JORF*, 29 décembre 1982, p. 3 914.

⁵ X. Prétot, « L’administration de la ville et le droit... ou les limites de l’uniformité du statut communal », *Administration*, n° 152, 1991, pp. 108-112.

⁶ J. Caillousse, « La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs », *Politiques et management public*, vol. 13, n° 3, septembre 1995, p. 89.

⁷ L’article 89 de la Constitution du 27 octobre 1946 mentionnait la possibilité de prévoir des règles de fonctionnement spécifiques aux « grandes villes ». Il est toutefois resté lettre morte.

⁸ L. n° 64-707 du 10 juillet 1964, *JORF* 12 juillet 1964, p. 6204.

⁹ L. n° 66-1069 du 31 décembre 1966, *JORF* 4 janvier 1967, p. 99.

¹⁰ D. Colard, « Une structure supra-communale pour les grandes villes : les communautés urbaines », *AJDA*, 1967, p. 449.

¹¹ Y. Jégouzo, « La décentralisation et la ville », *AJDA*, 1992, p. 101.

¹² L. d’orientation n° 92-125 du 6 février 1992, *JORF*, n° 33, 8 février 1992, p. 2064.

¹³ L. n° 99-586 du 12 juillet 1999, *JORF*, 13 juillet 1999, p. 10361.

livrent aujourd'hui les grandes agglomérations. Face à cette nouvelle problématique, la loi de réforme des collectivités territoriales¹⁴ crée un nouveau cadre institutionnel adapté aux aires urbaines les plus importantes : les *métropoles*.

Ce nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est le résultat d'une réflexion menée depuis plusieurs années. Le Comité « Balladur » de réforme des collectivités territoriales a ainsi proposé la création de onze métropoles¹⁵, constituant une nouvelle catégorie de collectivités territoriales bénéficiant de très larges compétences transférées tant par les communes et les anciens EPCI auxquels elles se substituaient que par les départements. De son côté, la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (D.I.A.C.T.) a recommandé la création de douze métropoles ou communautés métropolitaines. S'inspirant de ces propositions, la loi du 16 décembre 2010 « consacre la spécificité institutionnelle de nos grandes agglomération »¹⁶ qu'elle dote d'un statut *ad hoc* : « la métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion » (art. L. 5217-1 CGCT).

Établissement public territorial urbain, la métropole s'est vue attribuer de très nombreuses compétences déléguées par les communes et les collectivités supérieures sur le territoire desquelles elle se situe. De ce fait, elle dépasse le seul achèvement de la carte intercommunale pour questionner l'agencement de l'ensemble du système local français. Elle procède en effet à une série d'aménagements qui devraient conduire à une refonte, au moins partielle, du champ des compétences de l'ensemble des niveaux territoriaux. La portée réelle des modifications du système local français induites par l'introduction de ces pôles urbains demeure toutefois incertaine. Sa capacité d'innovation se trouve en effet tempérée par les principes généraux retenus par le gouvernement pour concevoir et mettre en œuvre la réforme. Si ceux-ci sont sans doute les garants de la cohérence générale de la réforme des collectivités territoriales, ils enserment les métropoles dans un carcan étroit dont on peut douter de la compatibilité avec les objectifs particuliers avancés pour justifier leur création. Cette contradiction ressort tant au niveau du statut des métropoles que dans leur régime juridique (compétences et régime financier).

EPCI spécifique aux espaces urbains (**Section I.**), la métropole ne constitue qu'un aménagement limité du système local français (**Section II.**).

Section I. La métropole, un EPCI spécifique aux espaces urbains

Outil devant permettre aux villes françaises de peser aux niveaux européen et international, la métropole repose sur la volonté de consacrer la spécificité des espaces urbains, ouvrant ainsi des pistes pour renouveler l'appréhension de la ville en droit français (§ 1.). On remarque alors assez vite que celle-ci est déconnectée, une fois encore, de la qualité de collectivité territoriale, le gouvernement ayant explicitement refusé de leur accorder ce statut (§ 2.).

§ 1. La consécration fonctionnelle de la spécificité des espaces urbains

¹⁴ L. n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, *JORF*, n° 292, 17 décembre 2010, p. 22146.

¹⁵ É. Balladur, *Il est temps de décider*, Paris, La documentation française, 2009, pp. 78 et suivantes.

¹⁶ Exposé des motifs du projet de loi de réforme des collectivités territoriales (<http://www.senat.fr/leg/pjl09-060.pdf>).

La création de la métropole vise à remédier à une double lacune de l'organisation territoriale française. « D'une part cette dernière n'a pas suffisamment pris en compte la montée en puissance du "fait urbain" et d'autre part, la compétition entre les grandes agglomérations, européennes ou internationales, n'a cessé de s'accroître »¹⁷. Au-delà des motivations conjoncturelles, la consécration institutionnelle du « fait urbain » par le législateur français renvoie à des considérations systémiques et à une constante : la ville demeure, en France, un « espace mineur », neutralisé par le droit¹⁸. L'introduction des métropoles, en désirant rompre avec cet état de fait, aspire donc à permettre à la politique juridique d'organisation des villes de franchir une nouvelle étape afin de non seulement mieux rendre compte du « fait urbain », mais également de permettre son plein épanouissement. Pour cela, il a paru nécessaire de dépasser les statuts existants (communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines) peu adaptés aux nouvelles formes d'organisation urbaine.

Aussi, la métropole est-elle initialement conçue comme un au-delà des formes urbaines antérieures¹⁹, desquelles elle se différencie par des fonctions spécifiques. Les réflexions initiales de Dominique Perben, du Comité Balladur ou de la D.I.A.C.T. proposent ainsi une série de critères permettant de bien marquer la particularité (et partant l'intérêt) de la métropole. Plus qu'une aire urbaine d'une certaine taille, celle-ci consiste en un regroupement de différentes fonctions. Selon D. Perben, « quatre notions interviennent [pour identifier une métropole] : 1- la densité, la diversité et la diversification des populations et des activités [...] ; 2- les réseaux [...] ; 3- la puissance et l'attractivité [...] ; 4- l'irréversibilité : à la différence de la ville, la métropole trouve dans sa diversité et sa puissance les éléments lui permettant de répondre aux diverses exigences de son développement et aux contraintes que celui-ci lui impose »²⁰. De son côté, la D.I.A.C.T. n'énonce pas véritablement autre chose : « pour être constituée, la métropole devra réunir [outre le critère démographique] un ensemble d'équipements et d'infrastructures lui permettant d'exercer des fonctions supérieures de rayonnement international dans tout ou partie des champs d'activités suivants : économique, écologique, scientifique, technologique, touristique, culturel ou récréatif. Territoire institutionnel et de projet d'un genre nouveau, la communauté métropolitaine définirait et mettrait en œuvre une stratégie territoriale »²¹. La métropole est donc plus qu'une agglomération ; elle est une forme spécifique d'aire urbaine, dont l'identification dépasse le seul critère démographique.

La loi retient en ce sens deux critères d'identification de la métropole : la population et le projet métropolitain. Le critère démographique est toutefois le critère principal : les aires urbaines situées hors de l'Île-de-France et regroupant d'un seul tenant²² plus de 500 000 habitants pourront se constituer en métropole. Ce seuil résulte d'un débat difficile, marqué par une double hésitation quant à son niveau et quant à son identité avec celui nécessaire pour constituer une communauté urbaine. Les débats sur le seuil de population minimal pour créer une métropole ont été marqués par l'opposition entre ceux qui, s'appuyant sur une comparaison européenne, proposent un niveau élevé (600 000, voire 1 000 000 d'habitants) et ceux qui, considérant qu'un seuil trop haut ne permettrait pas la constitution d'un nombre suffisant de métropoles, défendent un seuil plus bas (450 000, puis 500 000 habitants). Le gouvernement désirant un seuil permettant la création d'une dizaine de métropoles, ces derniers l'ont finalement emporté. Ce choix conduisait toutefois à aligner le niveau de population des métropoles sur celui des communautés urbaines ; ayant en mémoire le précédent

¹⁷ Étude d'impact jointe au projet de loi de réforme des collectivités territoriales, p. 36.

¹⁸ J. Caillousse, « La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs », *op. cit.*, p. 89.

¹⁹ V. en ce sens, l'intervention du ministre de l'Espace rural lors de la deuxième séance du 28 mai 2010 à l'Assemblée nationale.

²⁰ D. Perben, *Imaginer les métropoles...*, *op. cit.*, p. 21.

²¹ D.I.A.C.T., *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, Paris, La documentation française, 2009, pp. 30-31.

²² Une exception est toutefois admise en faveur de certaines communautés d'agglomération créées avant le 1^{er} janvier 2000 sur le fondement d'une disposition dérogatoire de la loi du 12 juillet 1999.

funeste de 1992²³, la population nécessaire pour créer une communauté urbaine a été abaissée à 450 000 habitants, sans que la différence entre les deux apparaisse toutefois suffisamment substantielle pour permettre à la métropole de se distinguer nettement de la communauté urbaine. Le second critère retenu par le législateur confirme d'ailleurs cette impression ; les métropoles sont des « espace de solidarité pour élaborer et conduire (...) un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion ». La portée particulariste de ce critère est d'autant moins probante que l'article L. 5215-1 (CGCT) définit les communautés urbaines comme « un espace de solidarité, pour élaborer et conduire (...) un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ». Les plus optimistes pourront toujours remarquer le luxe de détails précisant le projet métropolitain là où les communautés urbaines sont définies beaucoup plus sobrement. La différence n'est toutefois que formelle et rien dans leurs définitions ne distingue vraiment les métropoles des communautés urbaines.

Le législateur entend donc mener une politique de métropolisation sans prendre la peine de spécifier les particularités du tissu urbain qu'il cherche pourtant à promouvoir et qui justifient les nombreuses compétences attribuées à ces structures. On doit ici constater (et regretter) le manque d'imagination du législateur français ; d'autres États ayant montré la voie d'une définition des communes urbaines à partir de critères socio-économiques²⁴. En fait, la véritable particularité des métropoles devrait s'exprimer dans les attributions que le législateur entend leur déléguer²⁵, puisqu'elles monopoliseront « les compétences structurantes sur leur territoire »²⁶. Toutefois, cela ne fait qu'entretenir le décalage entre la ville et sa représentation juridique : une même réalité sociale pouvant indistinctement être couverte par deux supports juridiques sans élément clair de différenciation. Sans doute, le législateur désire-t-il laisser une large marge d'appréciation au pouvoir réglementaire dans l'application de la loi, mais celle-ci choque à un double point de vue : méthodologiquement d'abord en révélant son incapacité à réellement définir la spécificité de la métropole ; normativement ensuite, puisqu'il lui appartient de mettre en œuvre le principe de libre administration des collectivités territoriales, que ne manquera pas de questionner la création des différentes métropoles²⁷. L'objet de la loi semble donc moins de parvenir à mieux définir la ville que de promouvoir un nouveau paradigme d'aménagement du territoire, tolérant davantage (mais sans rupture avec la politique intercommunale existante) la prise en compte des spécificités urbaines. En ce sens, refuser d'accorder le statut de collectivité territoriale à la métropole est un choix logique.

§ 2. Le refus d'accorder à la métropole le statut de collectivité territoriale

La réforme des collectivités territoriales « ayant pour objet une révision des divisions administrative de l'ensemble du territoire de l'État »²⁸, l'affirmation de nouveaux cadres implique de définir leur statut. La métropole est sur ce point source d'une légère déception ; alors que l'on pouvait s'attendre à qu'elle devienne une nouvelle catégorie de collectivités territoriales, le législateur l'inscrit dans le processus d'achèvement et de rationalisation de la carte de

²³ L'identité des seuils de population nécessaire pour créer une communauté de ville ou une communauté urbaine s'était révélée très défavorable aux communautés de ville.

²⁴ En Slovaquie, le statut de municipalité urbaine est ainsi accordé aux municipalités dont la population est supérieure à 20 000 habitants et qui comprennent plus de 15 000 emplois dans les secteurs tertiaire et quaternaire, si elles sont le centre d'une aire géographique, économique et culturelle organisée autour d'elles.

²⁵ Cf. *infra* Section II, § 1.

²⁶ Étude d'impact, préc., p. 36.

²⁷ Et ce, même si le Conseil constitutionnel n'a pas accueilli l'argument. Voir CC, déc. n° 2010-618 D.C. du 9 décembre 2010, *JORF*, 17 décembre 2010, p. 22 181, cons. 43-47.

²⁸ G. Marcou, « La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective », *RFDA*, 2010, p. 357.

l'intercommunalité²⁹ : les métropoles sont donc des EPCI. Pourtant, tant le rapport du Comité Balladur³⁰ que celui de la mission d'information présidée par le député Jean-Luc Warsmann³¹ avaient proposé de les ériger au rang de collectivité territoriale. La loi du 16 décembre 2010, en retrait sur ce point, n'a pas retenu ces propositions. Ainsi que l'explique le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale Dominique Perben, ce choix est motivé par deux séries de motifs, juridiques et politiques. D'un point de vue juridique, la création d'une nouvelle catégorie de collectivité territoriale, si elle est possible sur le fondement de l'article 72C, al. 1^{er}, semble se heurter à l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre³². Du point de vue politique, les collectivités territoriales « supérieures », principalement le département, craignent la concurrence de métropoles trop puissantes³³. Force est toutefois de constater qu'« une telle crainte n'apparaît [pas] fondée à la lecture [...de la loi], qui préserve largement les prérogatives du département et de la région »³⁴. Le gouvernement donne ici l'impression de vouloir réaménager le territoire (c'est-à-dire se donner de nouveaux moyens d'action pour en favoriser le développement) sans formellement remettre en cause les cadres de la décentralisation. En ce sens, le statut d'EPCI admis en faveur des métropoles est un élément de souplesse qui préserve les apparences. Plusieurs dispositions du texte conduisent à penser qu'au-delà de toutes les exigences de prudence exprimées et relayées, ce dernier argument est le plus fondamental pour comprendre la réforme et sa portée. Tout d'abord, le gouvernement a refusé la création autoritaire des métropoles par la loi, proposée par le Comité Balladur sur le modèle des premières communautés urbaines³⁵. Ensuite, le périmètre des métropoles est établi en application des dispositions communes de création des EPCI³⁶, à une exception près : le préfet ne dispose pas de l'initiative de la création d'une métropole, celle-ci appartenant aux communes situées sur le territoire en question³⁷. Malgré cela, c'est tout de même le préfet qui, après consultation des conseils municipaux concernés et sous réserve de la double majorité « population/conseils municipaux », fixe le périmètre de la métropole. Il s'impose donc comme un interlocuteur obligé des collectivités territoriales et assure une large maîtrise de l'État sur des entités créées par décret (art. L. 5217-2 CGCT).

Finalement, nonobstant la création législative initiale, la philosophie et la mise en œuvre de la politique des métropoles ne sont pas très éloignées de celles des communautés urbaines en 1966 ; seul le référentiel (faire face à la mondialisation et non lutter contre le désert français) et l'échelle (promouvoir des métropoles continentales et mondiales et non simplement régionales) changent. Le *modus operandi* demeure quant à lui largement identique. Une telle continuité peu paraître surprenante, puisque la République est désormais décentralisée (article 1^{er} de la Constitution). Ce changement de contexte explique sans doute le soin mis par le gouvernement à inscrire sa réforme dans les cadres antérieurs. Malgré cela, l'État continue de recourir à des recettes héritées du passé centralisateur pour mettre en œuvre la réforme des pouvoirs locaux périphériques, révélant ainsi la déconnection toujours plus marquée entre politique d'aménagement du territoire et politique de

²⁹ M. Verpeaux, « Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons et des solutions », *RFDA*, 2009, pp. 410-411.

³⁰ É. Balladur, *op. cit.*, p. 78.

³¹ D. Quentin, J.-J. Urvoas, *Pour un big-bang territorial. Dix principes pour clarifier l'organiser territoriale française*, Rapport d'information au nom de la commission des Lois, n° 1153, octobre 2008, p. 111. Proposition n° 7.

³² G. Marcou, « Les métropoles ont-elles une chance ? », *JCP A.*, n° 30-34, 26 juillet 2010, p. 59. Pour une position plus nuancée, v. J.-C. Douence, « Les métropoles », *RFDA*, 2011, p. 263.

³³ À titre d'exemple : « La métropole est une attaque contre les communes et contre les départements », Pierre Gosnat (P.C.), Deuxième séance du 28 mai 2010, Assemblée nationale.

³⁴ D. Perben, *Rapport n° 2516 sur le projet de loi (n° 2280) de réforme des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, t.1, 14 mai 2010, p. 38.

³⁵ É. Balladur, *op. cit.*, p. 78.

³⁶ Art. L. 5217-2 CGCT.

³⁷ Disposition validée par le Conseil constitutionnel, déc. n° 2010-618 D.C. du 9 décembre 2010, cons. 43-47.

décentralisation. Les élus locaux, soucieux de la pérennité de la seconde, pourraient dès lors hésiter à embrasser la première, jetant un doute sur la réussite de la politique des métropoles.

Par ailleurs, et au-delà du statut propre des métropoles, deux séries de dispositions connexes questionnent la cohérence du refus du statut de collectivité territoriale en faveur des métropoles. La loi prévoit ainsi que, à l'instar de tous les EPCI à fiscalité propre, l'organe délibérant métropolitain sera élu au suffrage universel direct (les élections municipales et intercommunales étant couplées – art. L. 5211-6 CGCT³⁸). Or, cette élection directe devrait conduire à une double évolution rapprochant le fonctionnement des métropoles et des collectivités territoriales. Tout d'abord, le mode de scrutin devrait favoriser l'autonomie des organes métropolitains par rapport aux communes. Le couplage des élections, s'il apparaît justifié dans un premier temps comme un moyen de préserver les communes, ne devrait pas tarder à voir sa logique s'inverser. En effet, en s'appuyant sur l'exemple du mode de scrutin pratiqué à Paris, Lyon et Marseille, on voit bien que l'importance politique et démocratique des organes dépend des compétences qu'ils exercent et des moyens dont ils disposent. La métropole, en recevant les compétences communales les plus importantes, devrait rapidement s'imposer comme le véritable lieu de décision, investi des enjeux politiques et démocratiques. Une nouvelle logique organique devrait se mettre progressivement en place qui modifiera l'espace politique local au bénéfice de la métropole. L'introduction, limitée³⁹, de la notion d'« intérêt métropolitain » (art. L. 5217-4 CGCT) ne devrait pas, contrairement à ce qu'escomptaient ses promoteurs⁴⁰, modifier substantiellement cet équilibre ; son indétermination même ouvre en effet une « véritable fenêtre d'opportunité politique »⁴¹ qui devrait conduire à relativiser les principes de spécialité et d'exclusivité de la Métropole⁴². S'il ne s'agit évidemment pas d'y voir une variante de la clause générale de compétence, ses ambiguïtés⁴³ pourraient bien favoriser un peu plus l'alignement de la métropole sur les collectivités territoriales.

In fine, les deux critères retenus rapprochent incontestablement la métropole d'une collectivité territoriale. On regrettera alors que le législateur ne s'empare pas de ces questions dès l'introduction du dispositif, plutôt que de reporter à nouveau la question de la nature des EPCI les plus intégrés, maintenant artificiellement le *statu quo*. La représentation des territoires, notamment urbains, gagnerait à cet effort de clarification. À défaut, il en ressort une impression de tartufferie, qui ne va pas dans le sens de la légitimité et de la crédibilité de la réforme et des organes qui en sont à l'origine.

Les ambiguïtés repérées dans la définition du statut de la métropole rejaillissent sur son régime juridique, qu'il s'agisse de ses compétences ou de ses finances.

³⁸ Sur les enjeux généraux de cette question, v. N. Wolff, « L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI », *AJDA*, 2011, pp. 1120-1127.

³⁹ Seule la compétence de « construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs » est soumise à la détermination d'un intérêt métropolitain. L'ensemble des autres compétences est donc pleinement exercé de droit.

⁴⁰ Voir les débats portant sur l'article 5 du projet de loi adopté par le Sénat le 4 février 2010, Séance du 2 février 2011.

⁴¹ J. Caillousse, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, Paris, L.G.D.J., Coll. « Droit et société », n° 52, 2009, p. 140.

⁴² J. Montain-Domenach, « La relativité des principes de spécialité et d'exclusivité », *Pouvoirs locaux*, n° 82, 2009, pp. 95-100.

⁴³ J. Caillousse, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation...*, *op. cit.*, pp. 134-141.

Section II. La métropole, un aménagement limité du système local

Conçue comme un pôle structurant⁴⁴, la métropole devrait exercer les principales compétences sur son territoire afin de pouvoir mettre en œuvre les conditions de son développement. En poussant comme jamais auparavant le degré d'intégration d'un établissement public de coopération intercommunale, la métropole soulève la question inédite de son articulation avec les collectivités territoriales supérieures (départements et régions), au risque d'apparaître comme une institution concurrente des collectivités territoriales (§ 1.). Cette impression est toutefois tempérée par le constat de la relative faiblesse financière et fiscale de la métropole (§ 2.).

§ 1. Un pôle de compétences concurrent des collectivités territoriales

« La métropole permettra de concentrer à un même niveau local l'exercice de compétences structurantes, qu'elles soient communales, départementales ou régionales afin d'éviter la fragmentation des intérêts sur le territoire métropolitain »⁴⁵. L'institution métropolitaine tire ainsi son originalité du fait qu'elle se nourrit non seulement des compétences mises en commun par les communes-membres mais également de celles des collectivités territoriales supérieures. Allant de ce fait plus loin que les expériences précédentes⁴⁶, elle donne une densité nouvelle à la coopération intercommunale. Toutefois, cela ne signifie pas qu'elle rompe avec les fondements et la philosophie de l'intercommunalité. Au contraire... En s'efforçant de « mettre en œuvre les fonctions urbaines les plus essentielles et les plus sensibles à une échelle intercommunale qui apparaît la plus pertinente pour réaliser de véritables synergies »⁴⁷, elle ne se distingue pas de ses devancières. Simplement, l'EPCI métropolitain dispose d'une plus grande latitude pour assurer ses fonctions. Cela se manifeste à deux niveaux : par rapport aux communes membres d'abord, au regard des autres collectivités territoriales ensuite.

Au regard des communes-membres, le statut de la métropole apparaît hybride, difficile à étalonner, car la volonté de promouvoir des établissements très intégrés se heurtent à la préservation des communes. Force est ici de constater que le texte adopté revient sur certains aspects du projet de loi déposé par le gouvernement (qui allait lui-même moins loin que les contributions parlementaires ou savantes). Un cœur de compétences est toutefois admis en faveur des métropoles, construit par analogie avec les attributions exercées par les communautés urbaines. L'article L. 5217-4, I (CGCT) reprend ainsi, *mutatis mutandis*, les six grands thèmes de compétences des communautés urbaines figurant à l'article L. 5215-20 (CGCT) : le développement et l'aménagement économique, social et culturel ; l'aménagement de l'espace métropolitain ; la politique locale de l'habitat ; la politique de la ville ; la gestion des services d'intérêt collectif et la protection et la mise en valeur de l'environnement et de politique de cadre de vie. Par ailleurs, à l'instar des autres présidents des E.P.C.I. à fiscalité propre, le président de la métropole voit ses pouvoirs de police administrative renforcés⁴⁸ au détriment des maires. Mais, ses attributions ne se distinguent alors en rien de celles des autres exécutifs intercommunaux. Aussi, la métropole ne présente-t-elle pas d'originalité significative quant aux compétences communales qui lui sont attribuées.

⁴⁴ Dans la continuité de la politique du réseau de ville (circulaire du 5 juin 2000), l'ensemble de ces pôles forment par ailleurs un réseau (D.I.A.C.T., *Une nouvelle ambition...*, *op. cit.*, pp. 33-37).

⁴⁵ Étude d'impact, préc., p. 36.

⁴⁶ Même si depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (*JORF* 7 mars 2007, p. 4297), les communautés urbaines peuvent « par convention passée avec le département [...] exercer pour le département tout ou partie des compétences » dans le domaine de l'action sociale (art. L. 5215-20, III (CGCT)).

⁴⁷ I. Muller-Quoy, « Le renouveau de la notion juridique d'agglomération », *AJDA*, 2000, p. 201.

⁴⁸ Art. L. 5211-9-2 (CGCT).

Le véritable apport du dispositif « métropole » réside en fait dans la captation par celle-ci de certaines attributions des collectivités territoriales supérieures (départements, régions et État). Les transferts de compétences en provenance de ces collectivités revêtent alors deux formes : ils peuvent être réalisés de plein droit⁴⁹ ou par voie conventionnelle. Dans la première hypothèse, les métropoles se voient confier de plein droit l'exercice, à la place du département, des compétences de transports scolaires, de gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental et les compétences « relatives aux zones d'activités et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques » (art. L. 5217-4, II (CGCT)). Elle se voit également confier de plein droit les compétences régionales « relatives à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques » (même art., III). La loi s'avère néanmoins en retrait par rapport aux propositions faites par le Comité Balladur ou la mission Warsmann. Le premier suggérait en effet que les métropoles « exercent, par attribution de la loi qui les aura instituées, la totalité des compétences départementales (action sociale et médico-sociale, collèges, environnement...) »⁵⁰, tandis que la seconde parvenait à un résultat identique en proposant la fusion du conseil général et de l'EPCI urbain⁵¹. Une telle solution ne pouvait pas être retenue par le gouvernement dans la mesure où elle est en contradiction franche avec le maintien des cadres territoriaux existants. Or, déléguer à la métropole l'ensemble des compétences départementales sur son territoire imposerait inéluctablement de « scinder des départements existants en deux entités, avec d'une part la collectivité métropolitaine à statut particulier et d'autre part le reste du département subsistant seul sous cette forme »⁵². En refusant à la fois de transformer les métropoles en collectivités territoriales et de modifier les collectivités territoriales existantes, la réforme ne peut aboutir qu'à des transferts limités des compétences départementales. Sur ce point, on relèvera d'ailleurs que les compétences transférées de plein droit renvoient à l'organisation de son territoire par la métropole, tandis que les compétences d'urbanité demeurent *a priori* dans d'autres mains. La métropole, espace fonctionnel, peine ainsi à devenir la pleine transcription juridique de la ville...

Des transferts de compétences sont également possibles par voie de convention, négociée entre la métropole et la collectivité concernée, pour déterminer les conditions dans lesquelles ces transferts ont lieu⁵³. Dans cette hypothèse, la métropole peut demander au département de passer une convention afin d'exercer à sa place les compétences en matière d'action sociale (le transfert peut être total ou partiel), de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des collèges, de développement économique (transfert total ou partiel), de tourisme, de culture et de sport. S'ils sont tous mis en œuvre, ces transferts risquent fort de vider le département de toute réalité sur le territoire métropolitain⁵⁴, tandis que le conseil général continuera d'être majoritairement composé d'élus issus de celui-ci ; or, le découplage entre l'institution et les compétences exercées conduit à ce que les élus métropolitains continuent de délibérer sur les services publics départementaux alors même qu'ils ne concernent pas leur circonscription et qu'ils « votent un budget dont une grande partie est reversée au budget métropolitain, aux termes d'une convention négociée entre les deux personnes publiques. [...] Toutes les conditions sont [donc] réunies pour faire du département la colonie de la métropole ! »⁵⁵. La métropole peut également demander à la région de se voir confier la

⁴⁹ Il sont alors assortis « du transfert concomitant des services, des personnels et des biens nécessaires à l'exercice de ces compétences », J.-C. Douence, *op. cit.*, p. 263.

⁵⁰ É. Balladur, *op. cit.*, p. 79.

⁵¹ D. Quentin, J.-J. Urvoas, *op. cit.*, p. 111.

⁵² É. Balladur, *op. cit.*, p. 79.

⁵³ La convention doit ainsi préciser « l'étendue et les conditions financières du transfert et, après avis des comités techniques paritaires, les conditions dans lesquelles les services [départementaux/régionaux] correspondants sont transférés à la métropole » (art. L. 5217-4, III, 3° et IV (CGCT)).

⁵⁴ B. Perrin, « La réforme territoriale : un exercice de 'darwinisme institutionnel' », *Revue administrative*, 2010, n° 373, p. 38.

⁵⁵ J.-C. Douence, *op. cit.*, p. 261.

construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement des lycées et tout ou partie de ses compétences en matière de développement économique⁵⁶. Enfin, la métropole peut demander à l'État de lui transférer la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures⁵⁷. Les compétences potentiellement transférables aux métropoles sont ainsi nombreuses et relativement variées. Toutefois, la métropole ne pouvant pas imposer sa volonté, l'espace de négociation ainsi ouvert pourrait ne pas lui être favorable, les collectivités départementales et, surtout, régionales pouvant « soit (...) décliner l'appel métropolitain de compétence, soit (...) négocier une convention de transfert *a minima* »⁵⁸. La puissance des métropoles est donc loin d'être assurée.

Les débats parlementaires relatifs aux transferts de compétences renforcent cette impression d'incertitude quant à la place et à la fonction des métropoles. Deux compétences cristallisent ainsi les critiques et éclairent la difficulté de dépasser le *statu quo*. Le transfert de la compétence sociale du département a ainsi suscité de nombreuses interrogations quant à sa pertinence ; les critiques invoquant le décalage entre l'orientation générale des compétences des métropoles et le domaine de l'action sociale⁵⁹ ont conduit à l'abandon du caractère automatique de son transfert aux métropoles, dont elle n'est plus qu'une compétence optionnelle. Au-delà des arguments sur l'opportunité d'un tel transfert, celui-ci se heurte incontestablement au refus du gouvernement de remettre en cause les cadres territoriaux existants (elle remettait en effet substantiellement en cause l'existence même du département). Des hésitations analogues se manifestent également au sujet du transfert des compétences économiques vers les métropoles et aboutissent à un transfert de principe *a minima*, puisque seule une partie de la compétence économique est transférée de plein droit tandis que les métropoles peuvent entamer des négociations avec le département et la région pour aller plus loin. Il est toutefois peu probable que cela survienne. La répartition des compétences économiques soulèvent en effet la question de la place de la métropole au sein du territoire régional : faut-il, en lui transférant l'intégralité des compétences économiques faire de la métropole un pôle de développement particulier et particularisé, au risque de la couper du reste du territoire régional ou, au contraire, doit-elle être intégrée à la politique régionale, garante du développement et de l'aménagement du territoire à une échelle plus large ? La répartition retenue par la loi semble clairement privilégier la seconde option, les métropoles étant moins conçues pour elles-mêmes que comme des moteurs du rayonnement d'un territoire plus vaste. Ce que semble confirmer tant leur association « de plein droit à l'élaboration, la révision et la modification des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de transports et d'environnement [...] lorsque ces schémas et documents ont une incidence ou un impact sur le territoire de la métropole » » (art. L. 5217-4, IV CGCT) que la création des pôles métropolitains, structures devant permettre à des agglomérations de taille moyenne (regroupées sous la forme d'un E.P.C.I.) de constituer ainsi un maillage urbain favorable au développement d'un territoire (*a priori* de niveau régional) qui les dépasse mais au sein desquelles elles sont nécessairement intégrées⁶⁰.

Dans l'esprit de la réforme, les métropoles constituent un pôle à la fois concurrent et complémentaire des collectivités territoriales, qu'il faut promouvoir sans bouleverser les équilibres existants. « Faire la métropole sans défaire les collectivités territoriales », voilà la gageure imposée.

⁵⁶ Autre que la valorisation de l'activité économique de son territoire à l'international.

⁵⁷ « Ces transferts sont effectués à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraires ».

⁵⁸ E. Deschamps, « Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales », *AJDA*, 2011, p. 1135.

⁵⁹ Y. Krattinger, J. Gourault, *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales*, Sénat, n° 471, juin 2009, p. 32.

⁶⁰ Pour le régime juridique, voir les articles L. 5731-1 et suivants du CGCT.

Or, cette tentative de préservation des équilibres territoriaux initiaux aboutit à un dispositif peu mobilisateur, dont la différence concrète avec la communauté urbaine n'apparaît pas de façon suffisamment substantielle pour s'avérer séduisante⁶¹.

§ 2. La préservation de l'existence fiscale et financière des communes, la faiblesse des finances des métropoles

Outre ses compétences, les finances de la métropole confirment la complexité d'instaurer une nouvelle institution territoriale sans modifier les structures existantes. Sur ce point, les différentes étapes menant du projet de loi gouvernemental au texte final sont particulièrement éclairantes des hésitations et de la difficulté de promouvoir un projet innovant à droit constitutionnel constant.

La version initiale du projet de loi organisait un véritable « fédéralisme fiscal métropolitain » très favorable à la métropole. Celle-ci se voyait en effet attribuer de plein droit et en lieu et place des communes-membres « le produit des impôts directs locaux [...], à savoir : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe professionnelle »⁶², le produit des taxes correspondant aux compétences transférées et les dotations étatiques. Les communes quant à elles ne bénéficiaient plus que d'une dotation de versement de la part de la métropole⁶³. Si cette économie financière et fiscale se justifiait « par le transfert de compétences des communes vers la métropole »⁶⁴, l'intégration financière et fiscale qui en résultait privait les communes de toute autonomie financière au sens de l'article 72-2 de la Constitution. Elle se heurtait donc à un risque d'inconstitutionnalité. De plus, l'expérience des communautés de ville a montré qu'un régime financier et fiscal jugé trop favorable à l'EPCI, décourage les élus communaux de recourir à ce support. En promouvant une structure financière correspondant davantage à une collectivité territoriale fédérative qu'à un EPCI, le projet de loi initial est donc apparu juridiquement et politiquement trop radical.

10

Aussi le Sénat, désireux de rétablir un équilibre beaucoup plus respectueux « de l'autonomie communale »⁶⁵, est-il revenu, dès la première lecture, sur le projet gouvernemental en alignant le régime financier des métropoles sur celui des communautés urbaines⁶⁶ et en rétablissant les communes dans leurs droits antérieurs (en termes de dotations). L'Assemblée nationale a bien entrepris de dégager un régime juridique médian, construit sur la primauté de la métropole en termes de dotations⁶⁷ et sur le transfert de la seule taxe foncière sur les propriétés non bâties⁶⁸, mais sans convaincre les sénateurs. Aussi, le régime fiscal et financier des métropoles finalement adopté est largement analogue à celui des communautés urbaines. L'abandon du fédéralisme fiscal métropolitain proposé par le gouvernement conduit à priver la métropole de tout véritable particularisme financier par rapport aux autres EPCI à fiscalité propre. Or, quand on sait l'importance des incitations financières dans la réussite de l'intercommunalité, le dispositif législatif ne paraît pas suffisamment encourageant pour inciter les élus communaux à créer des métropoles. Si

⁶¹ En ce sens, v. G. Marcou, « Les métropoles... », *op. cit.*

⁶² Selon l'article L. 5217-12 (CGCT) issu de la rédaction du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, n° 60, préc., p. 38.

⁶³ Article L. 5217-21, alinéas 2 et 3 (CGCT) issu de la rédaction du projet de loi de réforme des collectivités territoriales, n° 60, préc., p. 42.

⁶⁴ Article L. 5217-21, alinéa 1^{er} (CGCT), préc.

⁶⁵ J.-P. Courtois, *Rapport sur le projet de réforme des collectivités territoriales*, Commission des lois, Sénat, n° 169, décembre 2009, p. 77.

⁶⁶ Article L. 5217-13 (CGCT) issu de la rédaction du projet de loi adopté par le Sénat le 4 février 2010.

⁶⁷ Seule la dotation communale demeurait perçue directement par les communes.

⁶⁸ Article L. 5217-12 (CGCT) issu de la rédaction du texte de la Commission des lois, préc., p. 23. Elle recevait également le produit des taxes correspondant aux compétences transférées.

le projet du gouvernement allait sans doute (en l'état du droit) trop loin, la frilosité parlementaire, en fait des sénateurs, commet l'excès inverse.

Le législateur paie ici son refus d'accorder le statut de collectivité territoriale aux métropoles : le fédéralisme fiscal entre un établissement public et des collectivités territoriales est inconcevable en l'état de la Constitution. En revanche, affirmer la métropole en tant que collectivité territoriale, en procédant à une réorganisation substantielle de son périmètre (devenu territoire), permettait à la fois de leur assurer des ressources fiscales importantes et de clarifier la carte administrative. À défaut, et ainsi que plusieurs parlementaires l'ont relevé, la modification n'apparaît pas vraiment simplificatrice. De plus, le risque est réel d'échouer à faire des métropoles des institutions structurantes et séduisantes pour les élus communaux. Or, sans véritable capacité financière et fiscale, la métropole ne verra pas le jour et ne pourra pas devenir un moteur du développement économique de son territoire, signifiant l'échec de la réforme⁶⁹.

Conclusion – Une portée incertaine à l'épreuve du temps

Une double série d'incertitudes pèse sur la réforme. Tout d'abord, le choix de l'EPCI comme support de la métropole interpelle ; qualification portée par une très large opportunité politique, elle semble en donner une représentation faussée. Reprenant les critiques adressées par André de Laubadère à la catégorie d'établissements publics territoriaux, on relèvera que « *la qualification d'établissement public ne correspond pas aux caractéristiques des groupements en question, [...] ni à l'objectif même poursuivi par le législateur* ». De plus, « *les raisons avancées pour justifier la qualification d'établissements publics [des métropoles] ne sont pas fondées : [celles-ci] sont des collectivités territoriales fédératives ; [elles] correspondent à un fédéralisme administratif* », ainsi que l'illustre le régime financier prévu dans le projet initial du gouvernement. Enfin, « *le recours à la qualification d'établissement public n'est pas sans inconvénient au point de vue des libertés et de la démocratie dans le cadre local* »⁷⁰, la démocratie locale devant être organisée dans les cadres anciens alors que le niveau d'exercice du pouvoir est en train de changer⁷¹. Finalement, la politique des métropoles soulève une interrogation à l'allure de serpent de mer : fallait-il sauver les communes dans les aires urbaines ? Chacun répondra à cette question selon son sentiment. Toutefois, il est incontestable qu'en maintenant les communes dans le périmètre des agglomérations, le droit conserve un temps de retard sur la réalité sociale. Il est regrettable qu'une réforme, dite de simplification, n'ait pas tenu compte de cela, car « on en reste [incontestablement ...] à une représentation juridique totalement faussée des réalités institutionnelles »⁷². Sauf à imaginer un législateur-stratège « pari[ant] sur la dégénérescence de la commune ou du département au profit de l'EPCI »⁷³, ces constatations nourrissent une seconde incertitude quant à la portée de l'instauration des métropoles. Les commentateurs sont ainsi très réservés sur leurs effets et soulignent tous le décalage entre les ambitions politiques et l'instrument juridique choisi.

À ce stade, il faut toutefois se garder d'être trop critique. Après tout, les métropoles « présentent un caractère novateur indéniable mais non révolutionnaire. L'imagination créatrice du législateur aurait pu être plus grande. Il a fait preuve de prudence et de modération dans cette

⁶⁹ G. Marcou, « La réforme territoriale... », *op.cit.*, p. 368. V. également J.-C. Douence, *op. cit.*, pp. 265-266.

⁷⁰ A. De Laubadère, « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. À propos des groupements de collectivités territoriales », in *Mélanges offerts à P. Couzinet*, Toulouse, Université des Sciences sociales de Toulouse, 1974, pp. 435, 441, 443 & 445.

⁷¹ B. Rémond, « Sept contes et légendes de la décentralisation », *La lettre du cadre territorial*, 2009, n° 391, p. 16.

⁷² J. Caillousse, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation...*, *op. cit.*, p. 169.

⁷³ M. Degoffe, « L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *AJDA*, 2005, p. 136.

réforme urgente et nécessaire. L'expérience et le fonctionnement de l'institution révéleront peut-être que les défauts majeurs du système proviennent de ce que la [métropole] est trop calquée sur le régime [intercommunal] français actuel. [...] Mais ne préjugeons pas de l'institution qui reste avant tout une question de devenir. "L'accélération de l'histoire jouera ici, comme dans des domaines plus importants" (Marcel Waline) »⁷⁴. Le propos, écrit en 1967 pour les communautés urbaines, conserve toute sa pertinence pour la réforme engagée par la loi de décembre 2010, rappelant au législateur et à l'observateur que seul compte le jugement du temps...

« "Le législateur a fait son devoir, le temps fera son œuvre" aimait à dire Gambetta »⁷⁵. Voilà qui vaut d'être médité encore une fois...

⁷⁴ D. Colard, *op. cit.*, p. 461.

⁷⁵ Cité in *ibid.*